

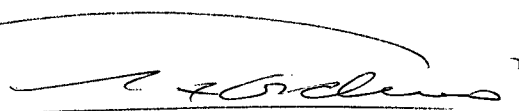
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

ESTUDO DA REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO

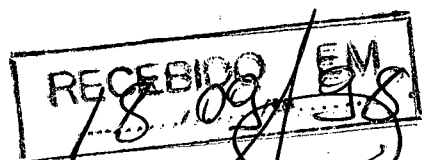
Monografia submetida ao departamento de ciências econômicas para obtenção de carga horária na disciplina CNM 5420 - Monografia

Por Luiz Ricardo Espíndola

Orientador: Prof. Francisco de Assis Cordeiro



Florianópolis, Setembro de 1998

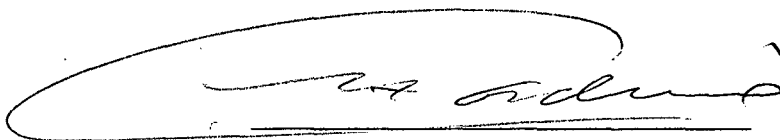


UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A BANCA EXAMINADORA RESOLVEU ATRIBUIR A NOTA 7,5 AO ALUNO
LUIZ RICARDO ESPÍNDOLA NA DISCIPLINA CNM 5420 – MONOGRAFIA, PELA
APRESENTAÇÃO DESTE TRABALHO.

BANCA EXAMINADORA:



Prof. Francisco de Assis Cordeiro

Presidente



Prof. Custódio Horácio da Silveira

Membro



Prof. Idaleto Malvessi Aued

Membro

**“... Se todos os seus esforços forem vistos com indiferença,
não desanime, porque o sol ao nascer
dá um espetáculo todo especial e, no entanto,
a maioria da platéia continua dormindo”.**

(Leon Denis)

AGRADECIMENTOS

A **Deus**, criador do homem e do universo, que incomparável e inconfundível na sua infinita bondade, compreendeu o meu anseio e deu a necessária coragem para atingir o meu objetivo.

Ao corpo docente do Departamento de Economia, que contribuíram com conhecimento e didática, e em especial ao Professor **Francisco de Assis Cordeiro**, que me orientou e auxiliou para que este trabalho chegasse ao término.

Aos meus **pais** (pai *in memoriam*) que, além da vida, deram apoio e incentivo.

A todos aqueles que não estão comigo fisicamente, mas que levam a vida em outros planos, ou que em nossa saudade. Em especial a minha namorada **Fabíola**, companheira das jornadas e das horas certas e incertas desta caminhada, que digitou este trabalho e também soube me incentivar e dar ânimo para que esta monografia chegasse ao seu fim.

Portanto, dividam hoje comigo, os méritos desta conquista, porque é tão de vocês quanto minha.

A todos vocês e aqueles que contribuíram de uma forma direta ou indireta, os meus sinceros agradecimentos!

SUMÁRIO

LISTA DE ANEXOS

vii

CAPÍTULO I

1 – INTRODUÇÃO	01
1.1 – Problemática	03
1.2 – Objetivos	04
1.2.1 - Objetivo Geral	04
1.2.2 - Objetivos Específicos	04
1.3 – Metodologia	04

CAPÍTULO II

2 - MARCO TEÓRICO	05
2.1 - Panorama sobre Administração Pública e reforma	05
2.1.1 - Cenário político das reformas em geral	05
2.1.2 - Estado e Administração Pública	06
2.1.3 - A agenda das reformas	08
2.2 - Desenvolvimento da Administração Pública e suas reformas	11
2.2.1 - A resistência às reformas	12
2.2.2 - Estratégias para implementação de reformas	13

CAPÍTULO III

3 - CENÁRIO DA REFORMA ADMINISTRATIVA	16
3.1 - O aspecto político das Reformas Administrativas	16
3.2 - A Burocracia e a reforma	18
3.3 - Reforma e política pública	19
3.4 - Periodização da Administração Pública e sua relação com Reformas Administrativas	20

CAPÍTULO IV

4 - CARACTERIZAÇÃO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL	25
4.1 - O enfoque econômico	25

4.2 - O enfoque sóciotecnológico e outros aspectos	26
4.3 - Predominância dos enfoques nas Reformas Administrativas Brasileiras	27
<u>CAPÍTULO V</u>	
5 - PROPOSTA DO MARE	30
5.1 - A justificativa segundo o ponto de vista da Proposta Governamental	30
5.2 - O déficit público e a proposta do MARE	38
CONCLUSÕES	41
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	45
ANEXOS	49

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 01 – Período Republicano	49
ANEXO 02 – Período: Nova República	50
ANEXO 03 – Gastos com pessoal na receita da União	51

CAPÍTULO I

1 - INTRODUÇÃO

O assunto Reforma Administrativa é tema permanente na Administração Pública de muitos países, constituindo-se em constante preocupação dos governos. Atualmente, muitos deles passam pela experiência da reformulação do aparelho estatal (China, Japão, Nova Zelândia, Inglaterra, Espanha, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Panamá) numa demonstração inequívoca de que algo está sucedendo na Administração Pública.

A reforma administrativa que se objetiva estudar nesta pesquisa relaciona-se com a reformulação do aparato administrativo do Governo Federal Brasileiro, que expressa suas políticas governamentais através dos poderes constituídos. No Brasil, a competência para dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Federal é delegada ao Poder Executivo pela Constituição de 1988¹.

É a partir das atribuições e competências constitucionais que o Governo se legitima a propor medidas de organização e funcionamento do aparelho administrativo estatal. Por aparelho administrativo, entende-se a estrutura organizacional ou burocrática do Estado. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque inclui adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território². Pode-se dizer que o aparelho do Estado executa as decisões tomadas pelo Governo.

¹ BRASIL. Constituição Federal de 1988, tit. III e cap. VII, tit. IV, cap. II.

² BRASIL. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, p. 4.

Ao longo da história da administração pública brasileira foram criadas instâncias (comissões, departamentos, ministérios, programas, dentre outras) para gerenciar o complexo do aparelho administrativo do Estado, necessitando, conforme as tendências e oportunidades, diversas e constantes reformulações. Dentre estas, pode-se apontar:

- 1) Reforma Administrativa (1930);
- 2) DASP (1936);
- 3) Comissão de Eficiência no Ministério da Educação e Saúde (1937);
- 4) Comissão de Estudos e Projetos Administrativos - CEPA (1956);
- 5) Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa (1963);
- 6) Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica (1964);
- 7) Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa e Reforma Administrativa (1967);
- 8) Ministério da Desburocratização (1979);
- 9) Reforma Collor (1990);
- 10) Proposta de Reforma Administrativa do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995).

A última reorganização da administração ministerial do atual governo eleito, por exemplo, criou o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), cuja função específica é a de reformar o aparelho do Estado. Neste sentido, o estudo do tema reforma administrativa mostra-se pertinente e de grande importância para a administração pública, pois pode-se aprender as semelhanças e as diferenças já ocorridas nas diversas reformas.

1.1 - Problemática

O problema da presente pesquisa é a análise das reformas administrativas do aparelho estatal, dando enfoque a proposta da reforma administrativa do Ministério da Administração e Reforma do Estado do Governo Fernando Henrique Cardoso.

Profundas mudanças vem ocorrendo no campo econômico e no campo político-administrativo desde a década de 1970. Sob a ótica econômica, as modificações dizem respeito à remoção de idéia de economia centralizada para um sistema econômico orientado para o mercado. Na esfera político-administrativa, a tendência tem sido a emergência de políticas pluralísticas e democrática, predominantemente no Leste Europeu.

O tema proposto refere-se ao estudo da **reforma administrativa do aparelho do Estado** constante basicamente dos seguintes documentos: 1) Projeto “Organizações Sociais” e proposta de “Emenda Constitucional”, que modifica o capítulo da Administração Pública, acrescenta normas às disposições Constitucionais Gerais e estabelece normas de transição³; e 2) Plano da Reforma do Aparelho do Estado⁴.

Face à temática, o problema de pesquisa que define o estudo é: **em que têm consistido as reformas administrativas do aparelho estatal, incluindo a atual proposta de reforma administrativa do Ministério da Administração e Reforma do Estado do Governo Fernando Henrique Cardoso?**

³ BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

⁴ BRASIL. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

1.2 - Objetivos

1.2.1 - Objetivo Geral

Após análise do panorama sobre a Administração Pública Brasileira e sua reforma, objetiva-se analisar a reforma administrativa proposta pelo MARE.

1.2.2 - Objetivos específicos

- a) Contextualizar a Administração Pública historicamente;
- b) Descrever os determinantes da atual proposta de reforma administrativa do MARE;
- c) Identificar os possíveis fatores comuns entre as diversas reformas;
- d) Analisar a proposta de reforma do MARE com base nas reformas anteriores;
- e) Verificar a relação da proposta do MARE com o déficit público.

1.3 - Metodologia

A metodologia adotada está baseada na pesquisa em diversas fontes (revistas técnicas, legislação, proposta de reforma do governo) que permitiram retratar vários aspectos da reforma administrativa de modo abrangente.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1 - PANORAMA SOBRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E REFORMA

A seguir será analisado “*O Cenário Político das Reformas em Geral*” que discute a esfera política como um fator determinante nas reformas administrativas; “*Estado e Administração Pública*” que faz uma reflexão sobre o papel dos protagonistas na relação que se estabelece entre a figura do Estado e a da Administração Pública, na qualidade de gerenciadora das decisões de Governo; e a “*A Agenda das Reformas*” que qualifica e tipifica, em linhas gerais, a essência das reformas que se promovem no aparelho estatal.

2.1.1. Cenário Político das Reformas em Geral

Este item analisa a questão da reforma administrativa no âmbito do cenário político, entendendo que a administração e a função pública estão relacionadas com a concepção de Estado político. A reforma administrativa acarreta consequências importantes não só no conceito de função pública, mas também na organização e na estrutura de funcionamento do aparelho administrativo estatal.

O enfoque **político**, dentre as diversas perspectivas de análise da reforma administrativa do aparelho estatal, consiste em apresentar aspectos teóricos relacionados com o papel e a função do Estado. Este conceito difere do enfoque **administrativo** por referir-se à organização e ao funcionamento dos órgãos do governo.

Diversos são os autores que sinalizam a situação de crise em que se encontram o Estado brasileiro e a administração pública. Do ponto de vista de crise, há o entendimento de que a administração pública é uma das instituições mais poderosas do Estado nas últimas décadas. Por isto é que ela está sendo inserida na discussão sobre reforma administrativa.

2.1.2 - Estado e Administração Pública

A sociedade politicamente organizada composta pelas classes sociais é que está definindo a natureza e o papel do Estado. As classes sociais são as articuladoras de mudanças. Dentre essas classes, a elite econômica é a mais interessada nas reformas na perspectiva da manutenção de seus interesses. A existência de classes interessadas nas reformas, como categoria política, é visualizada em Aristóteles (*A Política*, 1991, p. 178). O autor comenta que na “democracia só ocorrem sedições da parte das minorias oligárquicas, e não do próprio povo; (...) e para falar exatamente, neste caso não se trata nem mesmo de sedições”.

Embora a formulação da reforma administrativa, neste estudo, não inclua a categoria Estado como núcleo central para análise histórica, deve-se salientar, no entanto, que os aparelhos administrativos do Estado e, por consequência, a aparelhagem burocrático-administrativa pública é uma condensação material de classes.

Esta constatação é reforçada por Bresser Pereira (1995-A) quando este afirma que “O Estado é a forma através da qual os setores mais poderosos da sociedade civil impõem, ou tentam impor, sua vontade sobre o restante da população”. Em outra passagem complementa a assertiva anterior: “o Estado é uma estrutura política, um poder organizado que permite à classe economicamente dominante tornar-se também politicamente dirigente e assim garantir para si a apropriação do excedente”. Parece haver coincidência entre *A Política* de Aristóteles e as idéias manifestadas por Luiz Carlos Bresser Pereira em obra citada (*Estado, Aparelho do Estado e Sociedade Civil*).

No caso brasileiro, é possível deduzir que a reforma administrativa do aparelho estatal está nas mãos das clãs e grupos políticos que almejam manejar recursos públicos com o fim de atender a interesses particulares.

Com relação aos processos de reforma do aparelho administrativo do Estado, por outro lado, podem ser melhor entendidos sob a ótica dos ciclos históricos, principalmente se estes forem associados ao comportamento humano. Segundo a concepção histórico-contemporânea e da antigüidade, ver-se-á que os mesmos desejos e as mesmas paixões reinaram e reinam ainda em todos os povos. Segundo Maquiavel (*O Príncipe*, 1981), para quem estuda com profundidade os acontecimentos pretéritos, é mais fácil prever o que o futuro reserva a cada Estado, propondo-lhe os remédios já utilizados pelos antigos ou, caso isto não seja possível, imaginando novos remédios, baseados na semelhança dos acontecimentos.

Idêntico raciocínio é manifestado por Bresser Pereira (1993, p. 43), mas assumindo a postura de cunho econômico e sua caracterização cíclica. Este autor, argumenta que:

a crise do capitalismo é uma crise cíclica e que isto tem repercussões institucionais. O que foi exitoso num determinado ciclo de intervenção estatal, num ciclo seguinte começa a sofrer distorções. Um processo de privatização do Estado começa a ocorrer. Clientes do Estado (capitalistas, sempre); trabalhadores (eventualmente), seus funcionários (os tecnoburocratas públicos) e dirigentes (os políticos) logo desenvolvem interesses especiais em detrimento do interesse coletivo. (...) Chega então o momento do mercado, de reforma do Estado, da privatização, de liberalização comercial, da desregulação.

Estabelecendo uma relação entre socialismo e capitalismo, Bresser Pereira rebate a idéia de crise e, apoiando-se no conceito cíclico de Konratieff, caracteriza a crise contemporânea como uma crise de Estado pois este “cresceu demais, sofreu distorções, tornou-se vítima dos interesses de grupos e em consequência enfrenta uma crise fiscal e uma crise do modo de intervenção”.

2.1.3 - A Agenda das Reformas

A literatura que se refere à expressão *reforma administrativa de Estado* geralmente estabelece uma relação muito mais vinculada ao aparelho institucional do que a um novo modelo de Estado Político. Embora haja a inclusão da figura jurídica *Estado* na expressão *reforma administrativa*, esta última, na maioria dos países, refere-se às formulações de políticas públicas, nelas incluindo a gerência do aparelho estatal.

No que se refere às diferentes posturas político-econômicas, o Estado continua sendo invocado para atender as realidades sociais emergentes.

Já Guimarães (1990, p.7), analisa a confusão conceitual sobre Estado e afirma que se vem dando um tratamento maníaco-depressivo ao Estado na América Latina e que certas categorias (autonomia, desestatização, privatização, “enxugamento” de Estado) são apenas conflitos aparentes do processo de democratização.

A agenda do atual ciclo de mudanças constitucionais, inclui cinco grupos de emendas, dos quais será feita uma breve análise a seguir: **Ordem Econômica**, a **Previdência Social**, a **Reforma Tributária**, a **Reforma Administrativa** e a **Reforma Política**.

2.1.3.1 - Ordem Econômica

Na esfera das mudanças constitucionais de **Ordem Econômica** dizem respeito, basicamente aos seguintes assuntos enumerados a seguir, não deixando de lembrar que parte dessas modificações já foram aprovadas ou estão em fase final de tramitação. São elas:

- redução dos monopólios estatais;
- modificação do conceito de empresa nacional;
- liberação de alguns setores reservados ao capital nacional.

2.1.3.2 - Previdência Social

As mudanças na **Previdência Social** consistem na revisão do sistema previdenciário brasileiro, com modificações sobre idade e condições de aposentadoria, categorias com tratamento especial, financiamento e gestão.

2.1.3.3 - Reforma Tributária

No que se refere à **Reforma Tributária**, a atual Constituição Brasileira de 1988 já sofreu duas emendas sobre matéria tributária e fiscal. Ela é essencial para solucionar a questão do financiamento público no País e da competitividade dos agentes econômicos,

além de poder vir a ser ferramenta distributiva. A reforma tributária é polêmica, pois as competências da União, Estado e Municípios sequer são suficientemente claras.

2.1.3.4 - Reforma Administrativa

Atualmente a **Reforma Administrativa** está centrada sobre questões dos servidores civis. Estão sendo discutidos alguns tratamentos privilegiados e a abrangência do polêmico instituto da estabilidade. Sob o ponto de vista da crítica, é comum afirmar que a administração pública brasileira foi montada para cumprir regras, sem atender à eficiência e aos resultados esperados. O Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE apresenta propostas com base no conceito de uma administração gerencial.

2.1.3.5 - Reforma Política

Quanto à **Reforma Política**, estão em discussão algumas questões constitucionais, tais como: sistema eleitoral; composição da câmara; possibilidade de reeleição dos cargos executivos; e fidelidade partidária e outras.

A administração pública é dependente do sistema político para suas estruturas básicas. Os valores são, certamente, influenciados pela política.

A administração pública não se desvincula dos pressupostos políticos. As reformas da administração pública, ao que se pode deduzir, também possui um caráter político, muito embora elas possam introduzir mudanças no aparelho estatal sem que haja propriamente

mudanças políticas significativas. Enfoques na reforma administrativa com mudanças políticas geralmente exigem alterações constitucionais. Já reformas que dizem respeito à ação e à proposição administrativas, em sua grande maioria, bastam tão somente mudanças de atitudes por parte de seus agentes públicos.

2.2 - DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUAS REFORMAS

Este item aborda as reformas administrativas enquanto possibilidade de desenvolvimento da Administração Pública.

O tema reforma administrativa quase sempre é tratado como se fosse uma unidade objetiva, num campo diversificado, assistemático e administrativamente dialético. Quando se trata de realizá-la, no entanto, ela se decompõe, se diversifica em diversas outras reformas.

Muitas reformas têm sido relacionadas com programas de **estabilização econômica**. Esses programas, quase sempre, refletem imperativos de contenção de despesas e “cortes” de gastos em diversas áreas de atendimento público. “Reforma” é frequentemente usada para referir-se à redução de tamanho do quadro de pessoal existente.

De maneira geral, o termo reforma conduz ao entendimento de que **algo deve ser realizado sobre um processo existente**. Seu caráter é quase sempre corretivo, induzindo a que novas ações sejam implementadas como processo de revitalização constante. A reforma administrativa tem dois aspectos: a remoção daquilo que sobrou do passado e a preparação e mudança para o futuro.

A idéia da necessidade de reforma fica evidente em todas as manifestações técnicas e políticas, o que, quase sempre, implica em resistências. Por outro lado, a reforma pode também ser cíclica, iniciando com grande impulso, numa etapa de grande impacto, para em seguida adquirir um ritmo menos acelerado e menos firme, à medida que se institucionaliza, resolve os problemas mais urgentes.

Contribuindo para o estudo dos problemas de reforma administrativa do governo federal no Brasil, Paiva Netto, (1974, p. 25), ao indagar primeiramente se as soluções para os problemas de reforma deveriam ser procuradas nos livros de administração ou também nos livros sobre estratégia, história, sociologia, ciência política, história administrativa ou economia, é mais enfático, afirmando que “não é novidade que em qualquer país a iniciativa e o interesse por reformas são decorrentes dos *inputs* (iniciativas, decisões) políticos e econômicos de um determinado momento” (p. 27).

2.2.1 - A resistência às reformas

Uma das situações enfrentadas na implantação de reforma é, sem dúvida, a resistência. Dias (1990) faz observações acerca da resistência, particularmente em relação com o termo *planejamento*, na reforma administrativa de 1967. O autor observa que as forças conservadoras se levantaram contra os pressupostos daquela reforma - programação governamental, processo de planejamento e orçamento-programa - não para debater conceitos e alternativas, mas para repisar argumentos envelhecidos e incompatíveis com a época e as exigências do progresso do País⁵.

⁵ “Forças conservadoras” refere-se indiretamente ao sistema jurídico e, mais diretamente, ao DASP e ao Tribunal de Contas.

A questão da resistência e da oposição é, geralmente, pouco estudada pelos proponentes das reformas.

A questão da resistência às reformas administrativas pode ser analisada, por outro lado, sob a perspectiva da resistência nas organizações. O estudo da resistência no âmbito das organizações tem sido enfocado sob duas perspectivas. Da perspectiva gerencial, a resistência é uma disfunção que os administradores aprendem a viver com ela. Numa perspectiva crítico-radical, ela é vista com uma arma na luta de classe.

2.2.2. - Estratégias para implementação de reformas

Uma situação encontrada na formulação de reformas administrativas no Brasil diz respeito às estratégias de implementação. Paiva Netto (1974, p. 25-68) ao analisar as estratégias e táticas de implantação de reforma no Brasil, diz que um dos erros é justamente a desconsideração do contexto, pois “qualquer esforço de mudança deveria ter sua estratégia voltada e desenvolvida para o contexto considerado” de sua implantação, seja para efetuar simples mudanças nas atividades substantivas ou adjetivas dos órgãos, seja para alcançar reformas gerais ou setoriais do tipo estrutural, comportamental, funcional ou instrumental.

Desta forma, o mesmo autor afirma que todos os anteprojetos de reforma tinham os seguintes vieses, entre outros: a) apresentaram-se como variações em torno do tema “estrutura”; b) recomendaram remédios que se destinavam a combater efeitos, em vez de

remover as causas; c) resultaram na manutenção dos vícios administrativos tradicionais (p. 46).

Motta (1987, p.31) vai mais além na análise da reforma administrativa, ao considerar que o Estado, como organização, pertence a um sistema de clãs políticos que se agregam e se articulam em torno de interesses, dominando as estruturas burocráticas como meio de bocanhar fatias do orçamento público. Daí constatar que, quando se fala em reforma administrativa, a “descrença invade a mente da maioria dos técnicos, funcionários e dirigentes que procuram visualizar um futuro mais promissor”.

Motta (1989, p. 104) assim se expressa acerca da coalizão de poder:

A construção da máquina administrativa não foi feita para criar eficiência. Grande parte das nomeações de servidores no Brasil não é feita para contribuir. Se eles não forem nomeados para contribuir, eles não serão demitidos pelo fato de não contribuírem. Então a lógica da função da Administração Pública é a manutenção da coalizão do poder político. A idéia de manutenção do poder, de se governar, depende de uma série de fatores que não têm a ver com a eficiência administrativa, como por exemplo, a prestação de serviços.

Embora se reconheça que as reformas administrativas possam ser consideradas um movimento em que é o Estado que deve mudar os homens, e não os homens ao Estado, seu sentido acadêmico se faz necessário até mesmo para que o equilíbrio de interesses não se sobreponha. A orientação básica que deve imperar é que a Reforma Administrativa é inseparável da emoção, da mente e do coração.

Neste sentido e na medida em que a reforma administrativa questiona o procedimento burocrático na área econômica e propicia propostas gerenciais com vistas ao desenvolvimento num contexto global de economia, é pertinente afirmar que reforma

concilia-se com desenvolvimento da Administração Pública. Este desenvolvimento manifesta-se na redução da máquina do Estado naquilo que ela tem de ineficiente, pesado e embrutecido pela acomodação e pela rotina.

CAPÍTULO III

CENÁRIO DA REFORMA ADMINISTRATIVA

3.1 - O Aspecto Político das Reformas Administrativas

Sob a ótica político-administrativa, Jaguaribe⁶ elabora um quadro conceitual que permite o entendimento da reforma na perspectiva da **reorientação de políticas** que afetam o regime de participação de uma sociedade. A participação política da sociedade pode ser ampliada por decisão do governante ou de membros prevaletentes do grupo que está no poder.

Se, de um lado, têm-se as características básicas da reorientação de políticas como vetor das reformas, de outro, observa-se que existem dois fatores que provocam as reformas, aqui distinguidos somente para efeitos explicativos. Jaguaribe, entendendo-as como um **mecanismo de reorientação política**, mais do que uma simples mudança de autoridade, ressalta que elas são uma expressão de dois fatores decisivos que induzem os governantes a agir desta maneira. O primeiro deles diz respeito à ocorrência de uma mudança nos valores e idéias dos governantes, refletindo usualmente uma mudança correspondente de mentalidade. É o caso das mudanças sócio culturais e religiosos que induzem reformas de caráter *transformativo*. O segundo tipo de fator indutor de reformas é a ocorrência de novos fatos importantes na sociedade ou no ambiente (econômico-

⁶ JAGUARIBE, H. Mudança política: revolução e reforma. *Revista Argumento*, Rio de Janeiro, ano 1, n. 2, p. 57-71, nov. 1973. p. 62-69.

financeiros, por exemplo) que põem em risco a sobrevivência de um modelo de organização.

O que Jaguaribe propõe é que as reformas no aparelho estatal sempre estão recebendo ajustes com o objetivo de aumentar a funcionalidade dos órgãos ou empresas governamentais.

Jaguaribe compartilha da concepção do aumento da funcionalidade, cuja correspondência administrativa se aproxima dos conceitos de eficiência e eficácia. Esses dois conceitos administrativos foram amplamente enfocados nas reformas administrativas. No entanto, predominou nas reformas muito mais o conceito da eficiência, em vez do conceito da eficácia. Isto é, nas reformas administrativas foi privilegiado muito mais a execução racional (o fazer as coisas) do que a decisão racional (decidir o que fazer).

As conseqüências quase sempre foram desastrosas porque a primeira preocupa-se com o desempenho interno e, por isto, a organização pode ser enfocada como um sistema fechado, ou seja, plenamente neutro com relação às características do ambiente que a envolve. Já o conceito de eficácia vincula-se ao desempenho externo da organização, visualizando o órgão como um sistema aberto, em permanente interação com o ambiente físico e social em que está inserida.

A reforma administrativa do aparelho do Estado exige, porém, questionamentos amplos e gerais que se inter-relacionam, já que a Administração Pública, na prática, constitui-se na arena em que se digladiam os diversos interesses.

3.2 - A Burocracia e a Reforma

Estudos da ciência administrativa identificam a burocracia como um meio de conquista e de manutenção do poder, no seio do aparelho estatal. Efetivamente, há fortes indicações teóricas que permitem supor que a tendência à conservação e reprodução venham a constituir-se em instâncias de poder burocrático.

O Estado burocrático, porém, sofre duras contestações. Motta (1987, p. 32) constata que a burocracia pública brasileira, a exemplo dos países da região latino-americana e do Caribe, é ineficiente, ineficaz, inefetiva e, pior, vem sendo desenvolvida como um instrumento para atender aos interesses e às necessidades políticas de classes e grupos políticos preferenciais. Essa crítica é reveladora do baixo desempenho funcional do aparelho estatal.

Compartilhando dessa constatação, Albuquerque (1995, p. 42-3), no que se refere à funcionalidade do Estado e de seus aparelhos administrativos, ressalta que a baixa funcionalidade do aparelho estatal é resultado de, no mínimo, duas condições: a) a inexistência de políticas públicas como diretriz geral que pudessem gerar programa de metas governamentais; e, b) da perda da capacidade operativa da administração pública, cada dia menos aparelhada para atender às mais essenciais demandas sociais. Constata-se não somente a inexistência como também a indefinição de uma estratégia social ativa. Reis Velloso (1994, p. 10) afirma que a inexistência de políticas sociais públicas é notória, mas que ela não é apenas consequência da crise econômica nacional, mas, em grande medida, resulta da exaustão do velho modelo de Estado social, nascido nos anos 30, no bojo do

antigo projeto nacional, à base do ‘nacional-desenvolvimentismo’, que se exauriu nos anos 80. Vê-se nesta proposição a “inexistência de ações” e a “perda da capacidade operativa” como dois indicadores da necessidade de reformulação da administração pública.

3.3 - Reforma e Política Pública

Nesta perspectiva de Albuquerque (1995, p. 142-143), há, pelo menos, dois componentes administrativos significativos: **inexistência de ações públicas e perda da capacidade operativa**. A esta inexistência de **ações públicas** para atender às novas demandas sociais, o governo buscou, segundo Albuquerque, responder de forma “atabalhoadada e ineficazmente (...) conter e reduzir o gigantismo do Estado (do Poder Executivo da União, particularmente)”.

Nesta linha de raciocínio em que se relaciona governo e políticas públicas, diversos outros analistas apontam as causas da baixa capacidade do governo no Brasil. Eles reforçam que existe a ineficácia e esclarecem que o que impede o governo de enfrentar os desafios é a manutenção da máquina administrativa, muito dispendiosa. Andrade (1993, p. 15), por exemplo, acrescenta que a burocracia pública é mal preparada, politizada e com alta rotatividade, nos escalões de chefia, em função de mudanças de governo ou de orientação política.

O cenário administrativo que propicia a reforma administrativa é a constatação de que o aparelho administrativo do Estado se encontra em crise e por isto é imperiosa a reformulação do aparelho administrativo estatal.

Segundo se observa na revisão de reforma, os governos são temporariamente tomados ou apossados pelas crises. Isto pode gerar uma “crise de governabilidade” quando o aparelho administrativo revela-se incapaz de implementar decisões de governo. No aparelho estatal verifica-se, basicamente, duas categorias de poder: o governo e o aparelho administrativo. O segundo identifica-se com a Administração Pública com caráter de execução e o primeiro com o poder de caráter político.

Afirma-se que a crise de governabilidade decorre, em parte, do mau funcionamento do aparelho burocrático-administrativo para implementar ou fazer cumprir decisões do governo. Há uma espécie de incapacidade de execução, na própria máquina administrativa, no sentido de se implementar as políticas públicas.

3.4 - Periodização da Administração Pública e sua relação com Reformas Administrativas

Neste item procura-se contextualizar as reformas administrativas no aparelho estatal brasileiro e sua vinculação com os conceitos e pressupostos da administração pública praticados no Brasil ao longo de sua história. Entende-se que a retrospectiva histórica clarifica aspectos (como por exemplo: estratégia de implementação das reformas e resistência corporativa às reformas) da atual crise da Administração Pública.

A denominação de períodos, para explicar os diversos momentos administrativos no Brasil, varia de conformidade com o critério adotado, ora predominando o aspecto histórico-econômico, ora o político-administrativo.

Diversos autores (Ramos, 1981 e Wahrlich, 1984) periodizam a reforma administrativa em períodos, descrevendo-a do ponto de vista histórico mais recente. A proposição de se dividir a retrospectiva histórica da reforma em dois momentos resulta da compreensão diferenciada e da abstração interpretativa dos autores consultados.

Serão descritos, a seguir, os seguintes períodos: período 1930 a 1964; período de 1964 a 1985; período da redemocratização do Estado brasileiro; período da administração pública gerencial.

No primeiro período - de 1930 a 1964 - consolidaram-se na administração pública brasileira, simultaneamente, os princípios da administração e da teoria burocrática. Esses princípios e práticas administrativas atravessaram as décadas de 40 e 50, com maior ou menor intensidade de aplicação. De 1937 a 1945, o esforço de renovação estatal enfatizou a reforma dos meios, muito mais do que na dos próprios fins. As áreas em que recaíram mais intensamente as ações da reforma foram a administração de pessoal, administração de material, administração orçamentária e a revisão de estruturas e racionalização de métodos.

O segundo período - 1964 a 1985 - caracterizou-se pela presença intervencionista do Estado no processo de desenvolvimento econômico. É deste período a expansão e multiplicação de entidades da administração indireta (descentralizada), com a finalidade de promover, de maneira eficaz, o desenvolvimento, evitando, assim, o emperramento da administração direta (centralizada). É, também, deste período, o Decreto-Lei nº 200/67 que trata da reforma administrativa. Este documento introduziu profundas alterações na organização e no funcionamento do Estado administrativo brasileiro, consistindo em uma vigorosa política de descentralização e da utilização do instrumento de programação do

governo (planejamento, orçamento-programa e a programação financeira do Estado, sob um controle único e centralizado).

Bresser Pereira diz que as reformas operadas pelo Decreto-Lei 200 não desencadearam mudanças no âmbito da administração burocrática central, permitindo a coexistência de núcleos de eficiência e competência, no nível da administração indireta, com formas arcaicas e ineficientes, no plano da administração direta ou central. O núcleo burocrático foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar de não desenvolver carreiras de administradores públicos de alto nível, preferindo-se, ao invés, contratar a alta administração através das empresas estatais.

A expansão desordenada das empresas públicas permitiu que elas fossem apontadas como grandes responsáveis pelos gastos públicos e pelos privilégios da burocracia estatal, criando-se uma situação incômoda para o Estado já a partir dos anos 80. O período democrático que se vislumbrava na década de 80 acometia às empresas governamentais a malversação das receitas públicas, através, por exemplo, da absorção por parte do governo das dívidas das empresas governamentais contraídas no exterior. É, sem dúvida, que nessa década a privatização já era tema constante nas propostas governamentais cuja efetivação mais intensamente vem ocorrer a partir de 1991 e 1994. No início dos anos 80 registraram-se tentativas importantes para reformar a burocracia com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização.

Num terceiro período - de redemocratização do Estado Brasileiro - com a retomada do processo democrático pelos civis no país, em 1985, inicia-se um período de transição

marcado por, no mínimo, três fatos importantes: a) a Constituição de 1988, b) a reforma administrativa do Governo Collor e, c) a proposta de reforma do Ministério de Administração e Reforma do Estado do Governo Fernando Henrique Cardoso.

Os princípios que nortearam as propostas de reforma administrativa incorporados na Constituição de 88, e colocado em prática no Governo Sarney primavam pela restauração da cidadania, democratização, descentralização e desconcentração da ação administrativa, racionalização e contenção de gastos públicos, formulação de novas políticas de recursos humanos e racionalização da estrutura da Administração Federal.

Já a proposta de reforma administrativa no Governo Collor (1990-1992) divisava a modernização do Estado e a melhoria da eficiência da máquina governamental com uma política de administração de recursos humanos mais austera. A proposta inicial previa a demissão de 30% do quadro de pessoal da administração federal, em parte malograda pela reinserção judicial dos funcionários no quadro funcional.

No Governo Fernando Henrique Cardoso, as propostas que tramitam nas Comissões da Câmara, enfocam austeridade nos gastos públicos, particularmente com o quadro de pessoal.

Enfim, em relação as interinfluências nos processos de reformas ao longo dos períodos da Administração Pública, é pertinente ressaltar que os diversos períodos de reforma administrativa na administração pública brasileira, inter-relacionam-se com o contexto institucional predominante. Os quadros em anexo expressam essas inter-relações.

A retrospectiva histórica possibilitou inferir que as experiências reformistas buscaram dotar o aparelho estatal de eficiência, eficácia e racionalidade, quer sob o enfoque

do desenvolvimento, quer sob o enfoque do atendimento ao público, ou ambos. O fato básico é que cada reforma na Administração Pública está submetida a condicionantes diversos. São discussões que permanecem como um processo interminável de aperfeiçoamento e modernização; desburocratização e descentralização; de exaustão e revigoração da administração pública.

CAPÍTULO IV

CARACTERIZAÇÃO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL

As reformas se caracterizavam, quase sempre, por conflitos e crises. Há, na verdade, um conjunto de situações que podem originar conflitos e gerar o processo de reforma.

4.1 – O Enfoque Econômico

De maneira bem abrangente, pode-se afirmar que a origem dos conflitos reformistas gira em torno de verbas, mesmo porque toda Administração Pública depende de dinheiro, depende da economia, visto que a política pública depende de recursos, já que não possui renda própria e o poder público, em si mesmo, precisa ser financiado. Por “economia” entende-se, em primeiro lugar, a escassez propriamente dita de recursos públicos para sustentar a máquina administrativa estatal. Em segundo lugar, fazer economia significa eliminar gastos de toda a natureza nas diversas áreas de atividades estatais, particularmente com pessoal. Porém, para efeitos de reforma administrativa ambos significados não são excludentes. Eles guardam relação de causa e efeito. Economia e eficiência caminham geminadas na busca de melhor desempenho no setor público.

Para o caso específico da América Latina, as tendências de reformas na década de 90 estão voltadas para reformas na política econômica. Por consequência, as reformas administrativas giram em torno do paradigma “fazer economia” dos gastos públicos, isto é,

diminuir os gastos públicos em diversas áreas (principalmente de pessoal) e conseguir, por extensão, a estabilidade econômica.

O tema da “economia”, sobretudo a economia (cortes) relacionada com o funcionalismo, fica explicitada nos diversos pronunciamentos do Ministério da Administração e Reforma do Estado. A tônica é, entre outras, a redução do quadro de pessoal, reduzir despesas, propiciar redução estrutural na folha de pagamentos, reduzir gastos operacionais.

4.2 - Enfoque Sóciotecnológico e Outros Aspectos

Além da predominância do aspecto econômico, observa-se, na literatura, que as razões pelas quais novas reformas são propostas, englobam, também, outros aspectos específicos e históricos.

Martins (1969) entende que para tornar a administração pública mais eficiente constitui-se, basicamente, num problema de mudanças sociotecnológicas, de transformação de mentalidade valorativa e cultural, que deve operar-se nos funcionários públicos. Recomenda que “para aumentar a eficácia e a eficiência pública, deve-se pesquisar, cientificamente, em primeiro lugar, *por que* a burocracia é ineficiente e ineficaz e resiste à mudança” (p. 81). E acrescenta que “a reforma administrativa não é a mera *modernização* de seu aparato tecnológico público (...) é uma mudança na cultura administrativa”.

Portanto, a “Administração Pública deve satisfazer as necessidades da comunidade com eficiência, eficácia, economia e oportunidade”.

O Estado perdeu seus horizontes quanto aos seus propósitos, introduzindo na Administração Pública vícios e disfunções que, agora, sob a égide da *reforma*, se tenta corrigir, através da busca da eficiência, da eficácia, da economia e da oportunidade.

Embora a proposta de reforma tenha caráter político, o que se pretende ter é uma administração pública eficiente.

4.3 - Predominância dos Enfoques nas Reformas Administrativas Brasileiras

No Brasil, como de resto de outros países, algumas tentativas de reforma administrativa também foram intentadas. Em cada momento histórico, predominam diferentes enfoques. Wahrlich (1982, p. 3), historiando a reforma administrativa no período de 1930-1945, aponta que a preocupação com reforma administrativa surgiu com o “problema do funcionalismo”. Segundo o conteúdo do documento, percebe-se que a reforma tinha caráter corretivo: reduzir o excesso, “enxugar” a máquina estatal. Getúlio Vargas assim se manifestava em seus discursos: “O problema do funcionalismo, no Brasil, só terá solução quando se proceder à redução dos quadros excessivos, o que será fácil, deixando-se de preencher os cargos iniciais, à medida que vagarem. Providência indispensável também é a não decretação de novos postos burocráticos, (...). Com a economia (...) poderá o Governo ir melhorando (...) exigir maior rendimento das atividades e aptidões dos respectivos funcionários, que então, sim, não deixarão de se consagrar exclusivamente ao serviço público (...).”

Convém observar que idêntico raciocínio constava do discurso de Aluizio Alves (1986, p. 8) acerca das rigorosas medidas de contenção de economia e de racionalização da máquina pública. Paradoxalmente foi no Governo Sarney no qual Aluizio Alves era Ministro da Administração, que foram contratados 120 mil funcionários públicos...

A idéia central dessa proposta de reforma, como se pode ver, fundamentava-se na busca da economia, eficiência no serviço público e maior racionalidade. A idéia da reforma com ênfase na racionalidade, difundiu-se a todos os ministérios, tornando-se quase que uma obsessão do governo em elaborar normas gerais que levassem aqueles propósitos de racionalidade, eficiência e economia a resultados efetivamente objetivos. Assim é que o discurso getuliano versava sobre um reordenamento administrativo para “reduzir despesas, coibir abusos, reformas dos serviços dispendiosos e sem eficiência, equilibrar orçamentos, suprimir déficits e, sobretudo, simplificar, melhorando, a antiquada e ranceira máquina administrativa”. (Wahrlich, 1982, p. 65).

Do ponto de vista histórico, o entendimento da “reforma administrativa” recai, ostensivamente sobre a questão do funcionalismo ou do serviço civil. Depreende-se que a reforma é justamente para coibir as despesas provenientes do sistema administrativo.

A literatura pontua que nas reformas da década de 30, como ocorreu depois na década de 70, as mudanças ficaram mais no âmbito normativo e atenderam quase só interesses do Governo.

Nos anos 80, no entanto, a abordagem da reforma tendeu para combater os pontos críticos da Administração, vistos a partir da clientela externa (Siqueira, mimeo. s.d.), transcendendo a simples busca da eficiência de normas e rotinas. Neste sentido, o objetivo

da “modernização” passou a ser o atendimento ao *cidadão comum* e ao *empresário*, entendido como agente do desenvolvimento econômico.

Comentando o plano Collor, Souza e Paz (1991, p. 168) pronunciam-se criticamente frente às reformas, pois elas não são enfrentadas na sua real dimensão pelos dirigentes do Estado e afirmam que as reformas administrativas implantadas nos últimos anos “são mais voltadas para a construção de formatos de acomodação da crise e de alianças políticas típicas do nosso processo de democratização do que para o enfrentamento, de forma profunda, das reais origens da crise”.

A reforma administrativa da era Collor concentrou-se nas demissões e nas disponibilidades de funcionários públicos, tentando passar para a sociedade a visão de que os males da má gerência pública e da incapacidade dos governos de diminuir o déficit público são creditados unicamente aos servidores.

CAPÍTULO V

PROPOSTA DO MARE

A reforma do Estado (baseado no relatório da proposta de emenda à Constituição N. 173-A, de 1995, cujo relator é o Deputado Moreira Franco) tem sido um tema dominante neste trânsito da vida republicana brasileira. O Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso definiu a reforma do Estado como ponto fundamental para mudar as condições da população brasileira. Não se trata, apenas, de mudar a Constituição mas, sim, de criar condições concretas para um novo patamar de desenvolvimento que permita ao Estado cumprir a sua destinação social.

5.1 - A Justificativa segundo o Ponto de Vista da Proposta Governamental

A nova dimensão da administração pública tem, ao longo do tempo, ocupado preocupações governamentais. No Brasil de hoje, é imperativa a mudança da estrutura da administração pública, não apenas para compatibilizar um novo conceito de Estado, como também para fortalecer a eficácia da estabilidade monetária. Esta constitui-se no eixo do controle da inflação e da abertura de novos horizontes para o desenvolvimento do País, atendendo às demandas crescentemente sofisticadas do cidadão brasileiro.

O próprio Poder Executivo, para enfrentar esse desafio, concentrou-se na modificação da política de pessoal e na dinâmica operacional da administração pública, no estabelecimento de regras gerais de remuneração e na forma de sua regulamentação.

A visão democrática do Estado não pode ficar nos limites do velho estado cartorial, que vende serviços pela acumulação de funções e controles. Em consequência disso, afasta para o segundo plano o cidadão, razão primeira da existência do Estado, e faz do servidor público, que pretende ser funcionário qualificado e eficaz, mero instrumento a serviço dos interesses das elites dirigentes.

O Estado contemporâneo não é, apenas, o prestador de serviços públicos, concentrador de poderes, capaz de engolir a liberdade pela disciplina aos superiores desígnios. Ao contrário, a pretensão do governo é construir uma cidadania responsável em uma sociedade que assegure não só a liberdade do cidadão mas também um conjunto de condições concretas para a plena realização da pessoa humana.

Esse Estado não pode ser centralizador e desconfiado, mas, sim, regulador, compatível com a passagem da velha idéia do estado nacional para o novo tempo da integração plurinacional, com uma administração pública moderna, apta a prestar serviços públicos naqueles setores essenciais que justificam sua intervenção na sociedade.

O que se exige do Estado no Brasil é a sua qualificação para enfrentar as demandas crescentes da sociedade, que se quer rica e justa. A ineficiência amplia as áreas de pobreza e promove uma desmesurada acumulação de renda e de privilégios.

O que o governo está propondo neste instante é uma mudança no compromisso social do Estado brasileiro. Pretende, assim, introduzir o usuário de serviço público no cenário da administração pública, ampliando as fronteiras da reforma administrativa. Um cenário com maior racionalidade, voltado para o cidadão, prestigiando o servidor público honesto e qualificado, que cresce profissionalmente com base no mérito e no

aperfeiçoamento. Um cenário que acolhe um sistema de remuneração sem as mistificações existentes, que facultam um sem-número de manobras, premiando os espertos. Um cenário que não admite a acumulação de vantagens decorrentes de leis corporativas, que criem toda sorte de privilégios, injustificáveis tanto para a população que paga a conta como para a esmagadora maioria dos servidores que se entregam devotadamente ao serviço público.

Para atender a estes desafios, a proposta do Poder Executivo sobre a reforma administrativa concentrou-se em três pontos básicos: na política de pessoal; na dinâmica operacional da administração pública e na sua regulamentação; estabelecimento de regras gerais de remuneração de pessoal.

A proposta que o Governo está pondo em discussão na Câmara considera a administração pública na sua diversidade fundamental. Para cumprir este conceito de diversidade, são pontos orientadores da reforma:

- estabelecer que a lei disciplinará a forma de defesa do usuário de serviço público e introduzir a qualidade do serviço prestado como princípio constitucional da administração, assegurado o direito do contribuinte a receber serviços de alto nível;
- por em vigor um mecanismo de remuneração sem privilégios, que acaba com as distorções existentes, estabelecendo um teto remuneratório imune a dúvidas de interpretação, assegurando a irredutibilidade de vencimentos no limite do teto constitucional e impedindo a criação de vantagens e adicionais indiscriminados, que resultam em incorporações sem o menor sentido;
- garantir a integridade do trabalho no serviço público, reconhecendo suas diferenças em relação ao setor privado, ao fortalecer o regime estatutário e determinar a criação de um

tipo específico de contrato de trabalho, preservado o instituto do concurso obrigatório para admissão ao empregado público;

- fortalecer o princípio de que só a lei pode cuidar de remuneração de pessoal, pondo à falta de transparência dos atos administrativos e impedindo os aumentos indiretos por meio de abonos e outras formas indevidas, que geram distorções injustas e privilégios;
- fazer da estabilidade uma garantia do usuário de serviços na medida em que, ao mesmo tempo em que cumpre o limite constitucional para despesas com pessoal, ampara o servidor público eficiente e dedicado, derrubando o muro de proteção dos que, na administração pública brasileira, consideram-na como um “bico” e uma oportunidade de ganhar sem trabalhar;
- criar um sistema de administração de pessoal com base no mérito, na exigência de concurso público para o ingresso em carreiras estruturadas e na capacitação contínua, por meio de cursos de preparação e aperfeiçoamento ministrados por escolas de governo, como requisito para a promoção na carreira;
- prestigiar os servidores públicos titulares de cargo efetivo, determinando que a Lei imponha um percentual mínimo de cargos de direção, chefia e assessoramento que deverão ser ocupado exclusivamente por eles;
- determinar o estabelecimento de uma política remuneratória objetiva, simplificada e justa, em que as vantagens de qualquer natureza não sejam maiores que os vencimentos.

A seguir são citadas e comentadas algumas disposições gerais sobre a administração pública, relacionada a proposta do MARE:

- conforme a permissão de contratação de estrangeiros para cargo, empregos e funções públicas, justifica-se tal contratação com base de que com a crescente internacionalização da vida social, multiplicando-se os blocos políticos e econômicos. A intenção da permissão é no sentido de abrir amplas perspectivas de cooperação e participação.
- já a introdução de procedimentos simplificados de seleção de pessoal, incluída na reivindicação conceitual da flexibilidade, permite efetuar contratação com menos exigências burocráticas conforme as diferentes categorias e exigências;
- a acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas, do ponto de vista da racionalidade, a acumulação é incompatível, exceto a de um cargo de professor com outro técnico e científico, “quando houver compatibilidade de horários”. Este enunciado quer impedir parcelamento de contratos, burla à vedação de acumulação remunerada de cargos e empregos públicos;
- em relação a prestação de serviços públicos, prestigia o usuário e fortalece a sua posição ao determinar que a lei propiciará os meios necessários à defesa do usuário de serviço público, disciplinando as formas de sua participação na administração pública. Com esta proposta, retira-se as reclamações disciplinadas por lei, para um processo de relação entre o prestador de serviço público e o usuário;
- servidor público em mandato eletivo, restringe as regras e direitos assegurados apenas aos servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional;
- já os regimes jurídicos diferenciados para os servidores públicos, alguns autores (Reis Velloso, 1989, Bresser Pereira, 1995) recomendam que as reformas no campo da

administração de pessoal devem receber um tratamento diferenciado (necessidade da adoção de instrumentos, exigências e compensações diferentes conforme a situação, inclusive a possibilidade de coexistência de vários regimes jurídicos e sistemas de classificação de cargos). Neste sentido, o dispositivo intenta “heteronomizar” os contratos com serviço público;

- a política de carreiras e sistemas de avaliação e de treinamento e política remuneratória e disposições acessórias, esta redação amplia a referência aos “planos de carreira para os servidores da administração direta, das autarquias e das fundações públicas”. Todas elas ficam a um processo de avaliação de desempenho, treinamento e desenvolvimento de pessoal. O dispositivo prevê a necessidade de se estabelecer diretrizes gerais mínimas para regular a política remuneratória;
- a estabilidade do servidor público e o estágio probatório é um assunto ainda polêmico, pois a estabilidade fica sujeita a novas definições. Entre estas: por necessidade da administração, redução do quadro ou reestruturação organizacional. Para adquirir a estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade;
- já a disponibilidade do servidor, uma vez extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo. Isto soluciona uma situação desfavorável ao interesse público, obrigando a administração ao pagamento de remuneração integral àqueles servidores postos em disponibilidade.

Numa análise preliminar, a proposta governamental não se distânciava, em essência, das reformas administrativas brasileiras. Verifica-se, claramente, que a reforma administrativa centraliza-se na área de recursos humanos, buscando fazer “economia” de gastos com pessoal. Afora ajustes redacionais e outras justificativas paralelas, os dispositivos constitucionais que serão alterados referem-se a mecanismos que possibilitem a redução de despesas com pessoal, ou desvinculem comprometimentos da receita com pagamento de despesas de manutenção da máquina pública.

Os objetivos da proposta do MARE é aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, deixando, em princípio, os serviços competitivos para a propriedade pública não-estatal e a produção de bens e serviços para o mercado e para a iniciativa privada, e principalmente reduzindo gastos com a folha de pagamentos e despesas com pessoal.

A reforma administrativa atinge, segundo o governo FHC, apenas os privilégios e distorções existentes no setor público. Segundo ainda o Poder Executivo, permitirá a redução dos custos com pessoal e a redução de gastos superiores a 60% da receita que existem na maioria dos Estados da Federação, por meio da exoneração indenizada dos funcionários existentes.

Houve nos últimos anos uma elevação dos gastos com pessoal ativo e aposentados da união, depois da Constituição de 1988. Um aumento de 50%, em termos relativos, comparando-se a média dos anos 85-87 com a dos anos 90 (anexo 3). Nos Estados e municípios, o quadro é mais dramático.

Se o setor privado ajustou-se a economia aberta, cortando custos e melhorando a qualidade dos produtos e serviços, ocorreu o inverso no setor público: aumento de gastos com pessoal e piora na qualidade dos serviços prestados por estes. No nível federal, o aumento dos gastos com pessoal ocorreu sem aumento do número de funcionários. Enquanto os gastos decolavam, o número de funcionários da ativa decrescia de 1.442.657 em 1988 para 1.197.460 em 1994.

Sinal de que os gastos cresceram pela falta de limites ao aumento da folha de pagamentos e ao aumento de despesas com inativos.

Ainda segundo o Executivo, o mesmo afirma que, como a expansão da receita é limitada, o aumento das despesas com pessoal resulta em menos recursos para a área da saúde, da educação, estradas, etc.

Não se conclua daí que todo o funcionalismo forme uma casta com supersalários. A tônica é dada pela (ir) racionalidade corporativa: grupos, pessoas e segmentos que, à força do acúmulo de gratificações, aposentadorias, vencimentos da ativa e proventos de inatividade alcançada em idade precoce, acúmulo este permitido pela legislação em vigor, devoram recursos públicos em seu exclusivo benefício.

O que se pode depreender da proposta do Mare é que a mesma está preocupada em “enxugar a máquina” administrativa, cortando as gorduras, os excessos e resíduos, pois o Estado não pode mais suportar este peso, que carrega a algumas décadas.

A tendência de reformulação do aparelho estatal parece ser universal, porque universal são também os dilemas humanos, mormente quando os princípios e valores democráticos são prezados e praticados politicamente. Pode-se dizer que esta tendência

impeliu o atual governo a criar o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), cuja função específica é a de reformar o aparelho do Estado. É uma forma que se situa num contexto de crise fiscal e crise de governabilidade.

5.2 – O déficit público e a proposta do MARE

No segundo semestre de 1998, o déficit público alcançou 7% do PIB, mas o governo FHC tem uma estimativa até o ano 2001, através de medidas que serão incorporadas e adotadas, de reduzir substancialmente para 3% o déficit.

Com a conseqüente privatização do setor de telecomunicações, que passou a responsabilidade do setor público para o privado, aliado a reforma e pacotes fiscais que virão posteriormente para poder dar sustentação ao plano de estabilização econômica, o governo pressupõe ter perspectivas ao combate do déficit. Este sim é um dos maiores problemas e entraves que o setor público convive no qual será preciso resolver a médio prazo, pois só o que o poder executivo paga de juros é exorbitante, daria para implementar e realizar várias obras sociais, que viessem atender a necessidade do cidadão contribuinte, que não aguenta mais pagar impostos, que oneram cada vez mais o bolso do trabalhador.

O governo federal pretende fazer nos próximos meses alguns ajustes fiscais, entre os quais um projeto de lei tornando o CPMF um imposto permanente, pretendendo reduzir o déficit para um patamar abaixo dos números demonstrados nos últimos meses, onde é possível visualizar que está havendo uma tendência do endividamento do estado, tornando cada vez mais elevado o déficit. O problema do déficit público é estrutural. Vários

economistas apontam para o maior problema que o País passa: o desequilíbrio nas contas governamentais.

O déficit do setor público representa um desafio, pelas dificuldades cada vez maiores em reduzi-lo, tendo em vista a crescente participação dos encargos financeiros, consequência da acumulação de desequilíbrios ao longo de muitos anos, financiados por aumento do endividamento público. Ou seja, adiada a decisão de aumentar a receita ou reduzir a despesa no momento oportuno, o financiamento via endividamento só faz agravar o problema, tornando cada vez mais difícil sua solução.

O déficit do setor público tem sido considerado pelos estudiosos da economia brasileira como a causa fundamental no plano interno, de boa parte dos problemas que afligem o País.

Conforme comentário de Paulo Oscar França (*Déficit Público Brasileiro: Política Econômica e Ajuste Estrutural*, 1987), desde o final da década de 70, diversos trabalhos acadêmicos já começaram identificar, nas contas do setor público, uma tendência de forte desequilíbrio que as autoridades econômicas da época insistiam em negar.

Para resolver o problema do desequilíbrio financeiro, as autoridades governamentais terão que elaborar um programa sério de estabilização econômica. As reduções consistentes dos juros, da dívida, do déficit e da inflação estarão, sem dúvida, na dependência do sucesso desse programa de estabilização.

O grande desafio está em promover o ajuste econômico sem prejuízo do processo de democratização.

É importante reconhecer que não há soluções à vista para os desequilíbrios do setor público sem o equacionamento das finanças públicas, em particular, sem mudanças estruturais que eliminem os déficits futuros.

O êxito do programa de estabilização sinalizará para a retomada do crescimento auto sustentado através da queda da inflação e dos juros, e da recuperação dos investimentos. Haverá, a partir de então, estímulo à geração de poupança interna e o Brasil se transformará na grande nação, almejada por todos.

Se as reformas administrativas fossem bem implementadas, através de políticas eficientes, poderiam contribuir substancialmente para o combate do déficit público. Se cada reforma, seja ela administrativa, fiscal, entre outras, conseguisse atingir um percentual de 1% de redução de gastos, ocasionaria um considerável declínio do déficit público.

CONCLUSÃO

Na justificativa do presente trabalho mencionou-se que o assunto Reforma Administrativa é tema permanente na administração pública de muitos países, constituindo-se em constante preocupação dos seus governos. Muitos desses governos, estão passando pela experiência da reformulação do aparelho estatal, numa demonstração inequívoca de que algo está sucedendo na administração pública.

Pode-se afirmar que a administração pública nunca esteve imune aos interesses e influências de grupos competitivos no que tange à proteção de seus interesses e na segurança de seus negócios. As críticas identificadas ao longo da revisão da literatura refletiram a presença desse assédio dos grupos de interesses ao aparelho estatal público brasileiro.

Verifica-se que do ponto de vista político-administrativo, que a administração pública brasileira não foi uma consequência das vontades políticas dos cidadãos.

No que concerne à reforma administrativa, a quebra da estabilidade funcional e o teto de vencimentos parecem ser o ponto focal do Governo. A dispensa por insuficiência de desempenho é algo bastante subjetivo e seguramente há um longo ritual a ser desenhado por legislação complementar.

As reformas são necessárias, e a sociedade brasileira, como um todo, não só os empresários, devem apoiá-las pelas suas aprovações. Reformas que venham ao encontro do anseio da sociedade, que atendam as necessidades de se viver numa sociedade mais digna e justa para todos. Se as reformas fossem bem conduzidas, poderiam apontar na

direção certa e representariam o primeiro passo para consolidar o enorme esforço que se vem fazendo para debelar a inflação e corrigir a médio prazo os desequilíbrios estruturais do setor público.

Já os servidores públicos terão que passar por um treinamento no qual possa lhe dar qualificação profissional, melhorando desta forma o serviço público em nosso país.

Com a proposta do MARE e as Medidas Provisórias fica patenteada que a reforma administrativa atual preocupa-se, enfaticamente, com o tema da economia, sobretudo a economia (cortes) relacionada com o funcionalismo. A tônica é, entre outras, a redução do quadro de pessoal, despesas, estrutura, folha de pagamentos e gastos operacionais, que na verdade não representam grandes avanços no combate a redução do déficit público⁷.

Na prática, o tema servidor público ou civil é um verdadeiro calcanhar de aquiles das reformas administrativas, porque altera e modifica interesses de grupos estabelecidos, principalmente daqueles que consideram a administração pública uma extensão de seus interesses particulares.

Portanto, a grande tarefa dos anos 90 é superar a crise, é reconstruir o Estado, através da recuperação da poupança pública e do conseqüente resgate da sua autonomia financeira para implementar políticas públicas. É imprescindível manter a estabilidade da moeda. Só através da superação da crise do estado será possível a retomada do desenvolvimento econômico e social.

⁷ Revista Veja n. 39, Set. 1996; Folha de São Paulo, out. 1996; Medidas Provisórias n. 1.522, 1.523 e 1.524 e os decretos n. 2027, 2030 de out. de 1996. O próprio Jornal de Servidor, v. 1, n. 9, nov. 1996; MARE: Brasília, detalha as medidas de redução do custo do serviço público.

Neste sentido, são inadiáveis: o ajustamento fiscal; reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e crie as condições para o enfrentamento da concorrência interna e crise internacional; a reforma da previdência e a inovação de instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais e a reforma do aparelho do Estado, com vistas à aumentar sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas.

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para se tornar seu promotor e regulador.

Cabe aos ministérios da área econômica, particularmente da Fazenda e do Planejamento, proporem alternativas com vistas à solução da crise fiscal. Aos ministérios setoriais compete rever as políticas públicas, em consonância com os novos princípios do desenvolvimento econômico e social. A atribuição do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) é estabelecer as condições para que o governo possa aumentar sua capacidade de governar. Para isso, sua missão específica é a de reformar o aparelho do Estado.

Dada a crise do Estado, é necessário reconstruí-lo, de forma que possa exercer suas funções, não apenas de garantidor da propriedade e dos contratos, mas também, seu papel complementar ao mercado na coordenação da economia e na promoção de uma melhor distribuição de renda.

Reformar o aparelho do Estado significa garantir a esse aparelho maior governança, ou seja, maior capacidade de governar, maior condição de implementar as leis e políticas públicas.

Reformar o Estado significa melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também as finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil.

Portanto, a reforma é fundamental para se poder viver numa sociedade mais justa e digna, porém o que se observa nesta proposta do MARE e de outras reformas anteriores é que são semelhantes, não trazendo grandes alterações ou mudanças estratégicas que venham a beneficiar a sociedade.

O Estado necessita de uma reforma que venha atender as aspirações da população, pois só assim o governo poderá dar continuidade ao plano de estabilização econômica (Plano Real), que foi implementado na gestão deste governo em junho de 1994, sendo que a estabilização da moeda (através de medidas ajustáveis) e o fim da inflação são o único “programa social” realmente eficaz que já foi feito no Brasil.

O combate ao déficit público, por meio de reformas “consistentes” que assegurem o êxito permanente do programa de estabilização que o Real apenas iniciou, é a única alternativa para a cruz da inflação galopante que tínhamos anteriormente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. Reconstrução e reforma do Estado. In: **Governabilidade e reformas**. João Paulo dos Reis Velloso e Roberto Cavalcanti de Albuquerque (Coordenadores [et al]. Rio de Janeiro. José Olympio, 1995.
- ANDRADE, Regis de C. A reforma institucional no Brasil. São Paulo, **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 28/29, 1993.
- ARISTÓTELES. **A Política**. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 1991.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988, tit. III e cap. VII, tit. IV, cap. II.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.
- BRASIL. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, p. 4.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. 'Colapso da modernização' ou crise cíclica?. **Novos Estudos/CEBRAP**, Brasília, n. 36, p. 42-48, jul 1993.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado, aparelho do Estado e sociedade civil**. Brasília/DF: MARE/ENAP, 1995-A (textos para discussão, n. 4).
- DECRETOS** n. 2027 e n. 2030 de outubro de 1996.
- DIAS, Otávio. O século radical. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 30 jul. 1995. Suplemento Mais, p.5-7 (Entrevista com Eric Hobsbawn).
- FOLHA DE SÃO PAULO**, São Paulo, outubro 1996.
- FRANÇA, Paulo Oscar. **Déficit Público Brasileiro: Política Econômica e Ajuste Estrutural**. Org. Ernesto Lozardo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

- GUIMARÃES, Roberto P. O Leviatã encurralado: continuidade e mudanças no papel do Estado na América Latina. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, IPEA, n. 4, p. 5-36, dez. 1990.
- JAGUARIBE, Hélio. Mudança política: revolução e reforma. **Revista Argumento**, Rio de Janeiro, ano 1, n. 2, p. 57-71, nov. 1973.
- JORNAL DO SERVIDOR**, v. 1, n. 9, novembro 1996.
- MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Trad. de Brasil Bandecchi. São Paulo: Ed. Parma, 1981.
- MARTINS, Luiz Arrobas. Administração Pública e Administração de Empresas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 3 (2): p. 123-130, jul./dez. 1969.
- MEDIDAS PROVISÓRIAS** n. 1.522, 1.523 e 1.524.
- MOTTA, Paulo Roberto. Modernização administrativa: propostas alternativas para o Estado latino-americano. **Revista Brasileira de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 21(4):31-61, out./dez. 1987.
- MOTTA, Paulo Roberto. Perspectivas da administração pública pós-constituente. **Reorganização da Administração Pública Federal: uma nova configuração da Administração Federal**, SEPLAN/FUNCEP/ENAP, Brasília, v. 4, p. 71-119, 1989.
- PAIVA NETTO, Jacintho. Contribuição ao estudo dos problemas de reforma administrativa do Governo federal no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 8(3): 25-68, jul./set. 1974.

- RAMOS, Naimar Mendanha. Modernização administrativa e estratégias de mudança: algumas reflexões sobre o caso brasileiro. **Revista de Administração Pública**, v. 15(ed. extra):168-190, 1981.
- REIS VELLOSO, João Paulo dos. Modernidade e pobreza: a construção da modernidade econômico-social. In: **Modernidade e pobreza**. João Paulo dos Reis Velloso e Roberto Cavalcanti de Albuquerque organizadores. São Paulo; Nobel, 1994.
- REVISTA VEJA**, São Paulo, n. 39, Setembro 1996.
- SIQUEIRA, Moema Miranda de. Eficácia da administração pública: imposição democrática. **Revista de Administração de Empresa**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 65-72, jan./mar. 1990.
- SOUZA, Celina Maria de, PAZ, Raul José. Plano Collor frente a um novo Estado e a uma nova administração pública. **Revista de Administração Pública/FGV**, Rio de Janeiro, 25(2):167-172, jan. 1991 (Depoimentos).
- WAHRLICH, Beatriz. **Reforma administrativa na era de Vargas**. Rio de Janeiro: FGV, 1982.
- WAHRLICH, Beatriz Desburocratização e desestatização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de reforma administrativa na década de 80. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 18(4):72-87, out./dez. 1984.
- WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza Reforma administrativa na América Latina: semelhanças e diferenças entre cinco experiências nacionais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 1/52, out./dez. 1974.

WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, (8):27-75, abr./jun. 1974.

WAHRLICH, Beatriz. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectiva. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 49-59, jan./mar. 1984.

ANEXOS

ANEXO 01 - Período Republicano

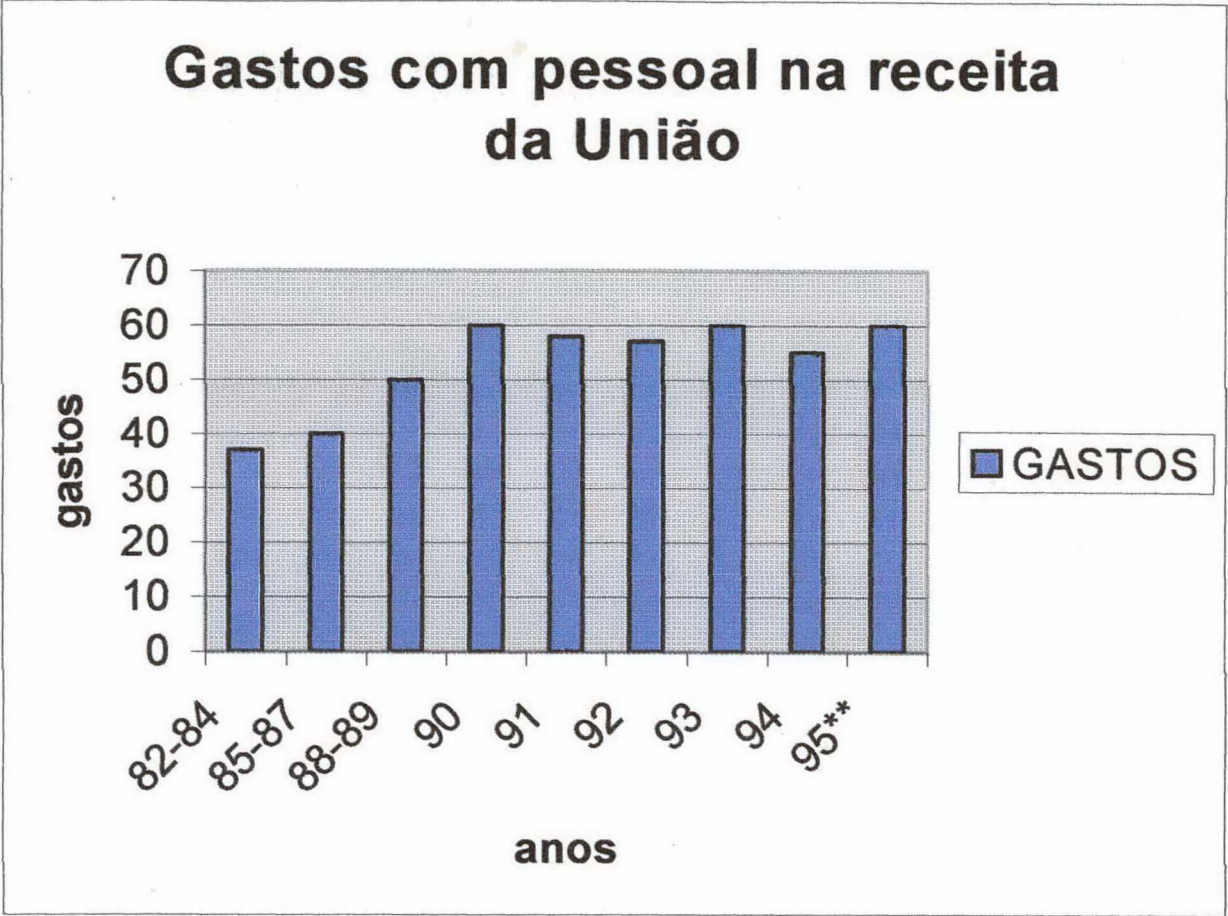
PERÍODOS	ENFOQUE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO	CONTEXTO INSTITUCIONAL DOMINANTE
1930-1945	Modelo clássico de administração com características Da burocracia weberiana. Pessoal (DASP), material e Orçamento. Racionalização Ingresso no SP por Mérito. Criação do DASP. Duplo padrão de ingresso No SP: alto escalão (elite-burocracia) e escalões Inferiores. (forma clientelista de recrutamento de Pessoal por indicação). Baixa qualificação e baixa Remuneração do servidor. Inchamento da máquina Administrativa. Absenteísmo, baixa produtividade, Ocupação de dois ou mais empregos, atividades Paralelas.	Estado autocrático Manipulação populista dos recursos públicos. Clientelismo continua existindo e as oligarquias passam a ser representantes do Estado ("Dando é que se recebe"). Mudanças no Estado são de forma e não de conteúdo. Servidor como moeda de troca política. Altos dirigentes x barababés. Política populista-clientelista: emprego público por parte dos partidos, manipulação de verbas. Figura do despachante, jeito e favores.	Nacionalização. Incipiência industrial Indústria de base, Legislação trabalhista e sindical. Tentativas de aprimoramento dos mecanismos de Estado. Empresas estatais com <i>ethos</i> público elevado. Formação de órgãos semiindependentes (administração indireta: autarquias, fundações, empresas públicas e empresas estatais) ou criando órgãos governamentais monopolizados, longe da influência política, formando os <i>feudos</i> .
1945-1964	Busca-se racionalizar: Comissão de Estudos e Projetos Administrativos; Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativas. Ambigüidade: 1) altamente qualificados e competentes; 2) burocracia na linha de execução desmotivada e com bizarras padrões de desempenho.	Estado desenvolvimentista Reformas de base	Projeto nacional de desenvolvimento. Plano de metas de JK. Reforma de Base. Aliança para o Progresso. Plano de Metas (Energia e desenvolvimento - JK). "50x5".
1964-1985	DI 200/67: descentralização das atividades, desmembramento de ministérios, desburocratização. Fuga da rigidez burocrática. Migração de pessoal da administração direta para o setor paraestatal. Florescimento do setor paraestatal. Deterioração dos serviços públicos à população. Dois burocratas: burocratas de baixa remuneração e o executivo público de paraestatal.	Administração o desenvolvimento. PNDS Misto de <i>ethos</i> autoritário com descentralização. Estratégia econômica: investimento maciço. Crises: indefinição quanto à regulação entre Poder Executivo e empresas do Estado. Opção política de crescimento com endividamento externo. "Fora do Estado não há salvação" (Couto e Silva)	Compromisso com o desenvolvimento. "Exportar é que importa" Multiplicação de entidades de Adm Indireta: fundações, empresas públicas, sociedade de economia mista. Transferência de verbas para regiões dominadas pelas oligarquias mantêm a tradição (assegurar a perpetuação do sistema clientelista e patrimonialista. Programas utópicos deslocam recursos para grupos locais. Consequências: endividamento externo para financiar obras; contratações do tipo trem da alegria; sucateamento das instituições, tecnologia, capital e RH; retirada do Estado (falido), privatização e terceirização. Moderna corrupção financeira. Endividamentos. Nova relação entre grupos de interesses especiais (empreiteiras) e administração direta ou estatais. <i>Anéis burocráticos</i> . Do lobby à corrupção generalizada e institucionalizada

ANEXO 02 – Nova República

Período: Nova República			
PERÍODOS	ENFOQUE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO	CONTEXTO INSTITUCIONAL PREDOMINANTE
NOVA REPÚBLICA (1985-1990).	Reforma administrativa associada à redemocratização: racionalização e contenção dos gastos públicos; formulação de uma política de RH; racionalização da estrutura de administração federal e de mecanismos de tutela; desburocratizar; criar mecanismos de fiscalização pela sociedade, dos atos e procedimentos do setor público.	Redemocratização. Redução dos investimentos governamentais. Clamor antiestatal. Estado assaltado pelo fisiologismo e pelo clientelismo patrocinado pelos partidos políticos. Evasão fiscal. “Devastadora canibalização do Estado (...) em função das clientelas eleitorais”. (Matos, 1989). Estado insolvente, incompetente e corrupto.	Eleições gerais. Constituinte. Constituição de 1988. Crise fiscal. Crises inflacionárias. Privatizações. Terceirizações. Coalizão política. Volatização de partidos políticos.
1990-1994	Demissão. Indefinições generalizadas. Pânico generalizado.	Desmantelamento do Estado. Condução errática da administração.	Implementação constitucional. Mercado: competitividade. Corrupção de alto nível. Desarticulação/incapacidade e generalizada. Desqualificação do serviço público. O privado no público.
1994	Administração gerencial	Redesenho do Estado: redefinição; contratos de e regulação	Normalidade financeira; globalização; abertura de mercado

Nova República (Castro, 1994, MARTINS, 1994, MATOS, 1989, CASTRO, 1994, MARTINS, 1994, MATOS, 1989).

ANEXO 03 – Gastos com pessoal na receita da União*



Fonte: Execução Financeira do Tesouro Nacional.

* Receita tributária bruta menos incentivos fiscais menos transferências legais e constitucionais.

** Acumulado até julho.

Obs.: Os cálculos não incluem receitas e despesas da Previdência Social.